Planbureau voor de Leefomgeving

SCHAALVERGROTING IN DE CORPORATIESECTOR

KOSTEN BESPAREN DOOR TE FUSEREN?

ACHTERGRONDSTUDIE

Schaalvergroting in de corporatiesector
Kosten besparen door te fuseren?

Martijn van den Berge
Edwin Buitelaar
Anet Weterings

Schaalvergroting in de corporatiesector. Kosten besparen door te fuseren?

Den Haag, 2013

PBL-publicatienummer: 1054

Eindverantwoordelijkheid
Planbureau voor de Leefomgeving

Contact
edwin.buitelaar@pbl.nl

Auteurs
Martijn van den Berge
Edwin Buitelaar (projectleider)
Anet Weterings

Met dank aan
Wij danken Maarten Allers (COELO / Rijksuniversiteit Groningen), Stephaan Declerck (PBL), Johan Conijn (Ortec / Amsterdam School of Real Estate / Universiteit van Amsterdam), Annelies Dassen (Ministerie van BZK), Martijn Eskinasi (PBL), Harold Ferwerda (Ministerie van BZK), Arno Hendriks (Nederland), Margit Jokovi (Centraal Fonds Volkshuisvesting), Joris Knoben (Radboud Universiteit Nijmegen), Hans Koster (Vrije Universiteit), Dorien Manting (PBL), Frans Schilder (Amsterdam School of Real Estate), Jacob Veenstra (Rijksuniversiteit Groningen) en Ries van der Wouden (PBL) voor hun hulp bij de totstandkoming van dit onderzoek.

Eindredactie en productie
Uitgeverij PBL, Den Haag

Opmaak
Martin Middelburg, VijfKeerBlauw

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en altijd wetenschappelijk gefundeerd.

Inhoud

Samenvatting

Er wordt veel gefuseerd in corporatieland. In 2010 bestond ruim 40 procent van de corporatiesector uit corporaties die tussen 1997 en 2010 betrokken zijn geweest bij een fusie. Fusies zijn er vaak op gericht om kosten te besparen. Achteraf bezien blijken corporaties dat doel echter niet te bereiken. Gefuseerde corporaties hebben gemiddeld genomen zelfs hogere bedrijfslasten dan niet gefuseerde corporaties. Dit komt echter niet door de fusie, maar veeleer door andere kenmerken die fusiepartners voor de fusie ook al bezaten, zoals de bedrijfscultuur of de manier waarop de organisatie is ingericht. Er worden kortom op het punt van bedrijfslasten geen schaalvoordelen – maar ook geen schaalnadelen – behaald door middel van fusies.

Om die reden zouden zowel corporatiebestuurders als raden van toezicht met de nodige scepsis moeten kijken naar fusievoorstellen waarbij kostenbesparing als argument wordt aangevoerd. Tegelijkertijd moet ook de negatieve berichtgeving in de media en de politiek worden gerelativeerd; berichten over kosten-inefficiëntie die het gevolg zou zijn van fusies en schaalvergroting, zijn niet gegrond. Voorstellen om fusies op centraal niveau aan banden te leggen lijken onverstandig. In individuele gevallen kan een fusie wel degelijk voordelen opleveren.

Schaalvergroting in de corporatiesector
Kosten besparen door te fuseren?

1 Inleiding

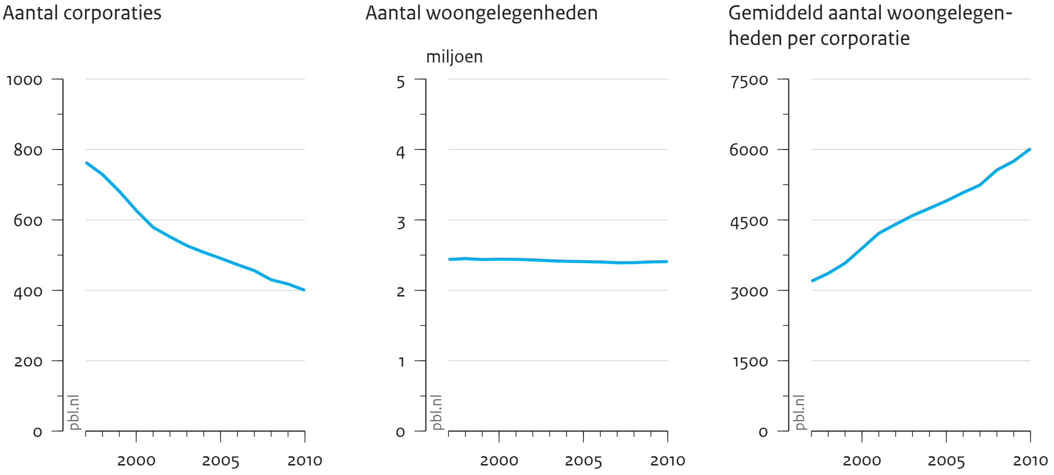
Er is veel aandacht in de media voor de prestaties van de corporatiesector, zij het vooral voor de misstanden. Enerzijds voor de (vermeende) frauduleuze praktijken bij Laurentius, Vitaal Wonen, WSG en SGBB. Anderzijds voor mismanagement resulterend in financiële verliezen, zoals bij de renovatie van de SS Rotterdam door Woonbron en de derivatenhandel van Vestia. Het is een bijeffect van de financiële en bestuurlijke verzelfstandiging van de corporaties die halverwege de jaren negentig heeft plaatsgevonden. Sindsdien worden corporaties geacht te opereren als ‘maatschappelijk ondernemers’.

Een ander gevolg van deze verzelfstandiging is de schaalvergroting van corporaties, volgend uit fusies en overnames (Priemus 2012). Daar waar er in 1997 nog 764 corporaties waren, zijn dat er in 2010 nog maar 400. Kortom, het aantal is in vijftien jaar bijna gehalveerd. De totale woningvoorraad in handen van corporaties is daarentegen in die periode min of meer gestabiliseerd (zie figuur 1).
De zich aftekenende schaalvergroting is ook zichtbaar bij andere (semi-)publieke organisaties, zoals gemeenten, scholen, zorginstellingen en welzijnsorganisaties. De argumentatie die vaak wordt gehanteerd is dat er door samenvoeging schaalvoordelen kunnen worden behaald waardoor organisaties beter en efficiënter kunnen presteren (Bruin 2010).

Uit recent onderzoek onder gemeenten is gebleken dat deze regel niet altijd opgaat. Allers (2010) onderzocht bijvoorbeeld voor Nederlandse gemeenten de relatie tussen schaalgrootte, fusie en uitgaven en concludeerde dat de uitgaven relatief toenemen naarmate gemeenten groter zijn en dat gefuseerde gemeenten meer uitgeven dan niet gefuseerde gemeenten – ook na meerdere jaren, wanneer verondersteld mag worden dat kostenverhogende fusieperikelen verleden tijd zijn. Op basis van deze analyse kan evenwel nog geen uitspraak worden gedaan over de efficiëntie van gemeenten. Immers: efficiënte is niet alleen een kwestie van input (kosten), maar ook van output (productie)[1]. Maar ook voor productie werden eerder schaalnadelen dan -voordelen gevonden: vergroting van de schaal leidt voor gemeenten boven de 65.000 inwoners tot hogere kosten per afgegeven document (Van Hulst en De Groot 2011), en vergroting of verkleining levert geen kostenvoordeel op voor afvalbeheer (Felsö, de Groot & Van Heezik 2011). Ook de recente berichtgeving over de financiële problemen van fors in omvang gegroeide onderwijsinstellingen als ROC Zadkine en Amarantis wijzen niet in de richting van schaalvoordelen.

Zijn corporaties wél gebaat bij schaalvergroting door middel van fusies? Meer specifiek: leiden fusies van corporaties inderdaad tot de gewenste lagere bedrijfslasten? In voorliggend onderzoek proberen we antwoord te geven op deze vraag. De uitkomsten van het onderzoek zijn van belang voor de bezinning op de toekomst van de corporatiesector, zoals onder andere

Figuur 1
Aantal en omvang woningbouwcorporaties, 1997 – 2010



Bron: BBSH, bewerking PBL

plaats zal vinden in het kader van de Parlementaire Enquête Woningcorporaties (in 2013-2014).

Tot nu toe is deze vraag niet (bevredigend) beantwoord. Door sommigen wordt wel een indirecte relatie gelegd met fuseren, door te kijken naar het effect van de omvang van een corporatie op de bedrijfslasten (Koolma 2008; Van Bortel, Mullins & Gruis 2010), maar tot op heden is nog niet gekeken naar de directe relatie tussen fusie en bedrijfslasten[2]. Dit verband staat wel centraal in deze studie. Daarmee bieden we nog geen volwaardige analyse van de efficiëntie-effecten van fusies. Zoals gezegd, daarvoor moet ook de output (zoals het toekennen van woningen aan de doelgroep en verbetering in de leefbaarheid van de wijk), en niet alleen de input (bedrijfslasten), worden meegenomen.
Het probleem in de corporatiesector is dat de gewenste output niet helder is omschreven. Er is slechts sprake van globaal omschreven 'prestatievelden' (Hakfoort, Van Leuvensteijn & Renes 2002; Conijn 2005). Het gevolg hiervan is dat er maar beperkt data zijn over de volkshuisvestelijke prestaties. We zullen in de analyse wel het voorraadbeleid (aankoop, sloop, nieuwbouw en verkoop) meenemen, maar voor andere prestaties (zoals woningverbetering en verbetering van de leefbaarheid) zijn er geen data beschikbaar of, in sommige gevallen, voor maar een beperkt deel van de door ons gebruikte tijdreeks (1997-2010).

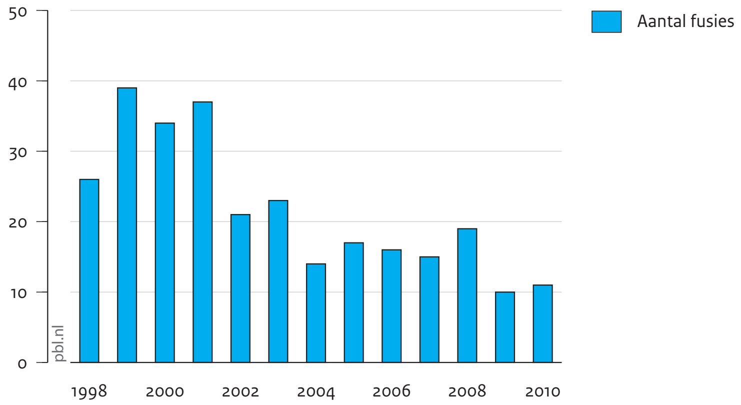
Er is gebruik gemaakt van de data die het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) jaarlijks verzamelt op grond van het Besluit Beheer Sociale Huurwoningen (BBSH). We hebben gekeken naar de periode 1997-2010. Op basis hiervan worden in de volgende twee paragrafen eerst beschrijvende statistieken gepresenteerd om een indruk te geven van fusies in de corporatiesector (paragraaf 2) en van de bedrijfslasten van fusiecorporaties en van niet gefuseerde corporaties; hoe verhouden die zich tot elkaar? (paragraaf 3). In de twee daarop volgende paragrafen (4 en 5) wordt door middel van regressieanalyses bekeken wat het effect van fusies is op de bedrijfslasten van corporaties.

2 Fusies in de corporatiesector

De grootste golf aan fusies vond plaats eind jaren '90 en begin jaren '00, met jaarlijks tussen 25 en 30 fusies (zie figuur 2). Vanaf 2002 schommelt dit aantal tussen de 10 en 25.

In 2010 bestonden er 400 corporaties. Hiervan is in de periode 1997-2010 bijna 40 procent (156) betrokken geweest bij een fusie: 25 procent fuseerde eenmalig (99) en 14 procent meerdere keren (57). Dit komt neer op 156 corporaties ('fusiedragers') die 346 corporaties ('fusiegevers') in zich hebben opgenomen (zie figuur 3). Gefuseerde corporaties bezitten relatief veel woningen: de 40 procent gefuseerde corporaties bezitten 76 procent van de woningvoorraad van alle corporaties samen (zie figuur 3). Er bestaat dus een duidelijke relatie tussen fusie en schaalgrootte.

Figuur 2
Aantal fusies in de corporatiesector, 1998 - 2010



Bron: BBSH, bewerking auteurs

3 Fusies en bedrijfslasten: beschrijvende statistiek

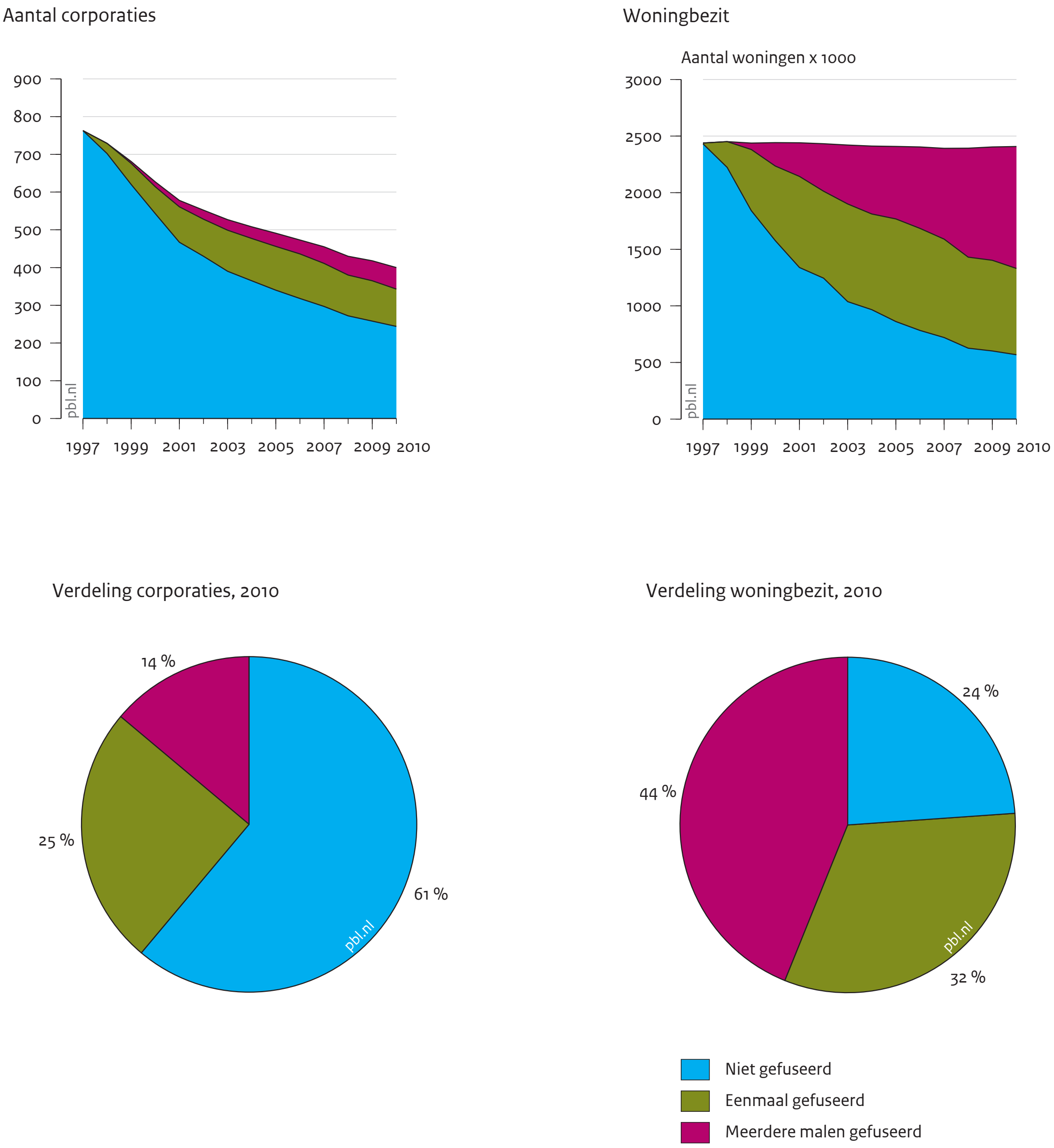
Voor we het effect van fusies op de bedrijfslasten van corporaties onder de loep nemen, kijken we eerst of er überhaupt een relatie is tussen schaalgrootte en bedrijfslasten. Daartoe wordt in figuur 4 de corporatiegrootte afgezet tegen de variabele bedrijfslasten per woongelegenheid (zie tekstkader 1). Met een correlatie van 0,14 (significant met betrouwbaarheid van 99 procent) is er in 2010 een zeer zwak verband tussen de omvang van de corporatie en de bedrijfslasten per woongelegenheid. Ook in het verleden ontbrak dit verband (een correlatie van 0,10 in 2000 en 0,16 in 2005). Het is dus in het algemeen niet zo dat grotere corporaties een kostenvoordeel hebben.

Bedrijfslasten

Om corporaties onderling te kunnen vergelijken hebben we in eerste instantie gerekend met de variabele bedrijfslasten. Hieronder verstaan we de personeelslasten (lonen en salarissen, sociale lasten en pensioenlasten), overige bedrijfslasten en onderhoudslasten (zie voor definities bijlage 1). Het woord variabel zegt eigenlijk al waarom voor deze definitie is gekozen: dit zijn kosten waarop corporaties invloed hebben, bijvoorbeeld door het benutten van schaalvoordelen. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld afschrijvingen en waardeverandering van (im)materiële vaste en vlottende activa en sectorspecifieke heffingen.
Toch hebben we ook andere definities onderzocht (zie bijlage 2 voor de resultaten). Belangrijkste alternatief voor de variabele bedrijfslasten zijn de netto bedrijfslasten, waarbij de posten onderhoud, vergoedingen, overige bedrijfsopbrengsten en geactiveerde productie eigen bedrijf, van de variabele lasten zijn afgetrokken. Binnen de variabele lasten worden door de corporatie kosten gemaakt die los staan van het reguliere beheer van de woningvoorraad en waarvoor de corporatie nu of in de toekomst inkomsten ontvangt, zoals bepaalde servicekosten voor het schoonmaken van gemeenschappelijke ruimtes (vergoedingen) of ontwikkelingskosten voor nieuwbouwprojecten (geactiveerde productie eigen bedrijf).
In dit onderzoek werken we met de variabele bedrijfslasten. Ten eerste omdat zich hierbij minder verschillen voordoen in de manier waarop corporaties ze registreren. Bij een lager aggregatieniveau spelen die problemen meer. Zo is het voor corporaties die een aparte rechtspersoon voor onderhoud hebben, makkelijker om de personele lasten met betrekking tot onderhoud apart te registreren dan voor corporaties die dat niet hebben. Ten tweede zijn de netto bedrijfslasten alleen te meten vanaf 2004, omdat vanaf dat jaar de post ‘geactiveerde productie eigen bedrijf’ apart wordt geregistreerd en ‘onderhanden werk’ en ‘verkoop onroerend goed’ (twee posten die we er juist niet af willen trekken) niet meer bij de overige opbrengsten worden opgeteld. Het patroon verandert er niet door: gefuseerde corporaties hebben gemiddeld hogere bedrijfslasten.

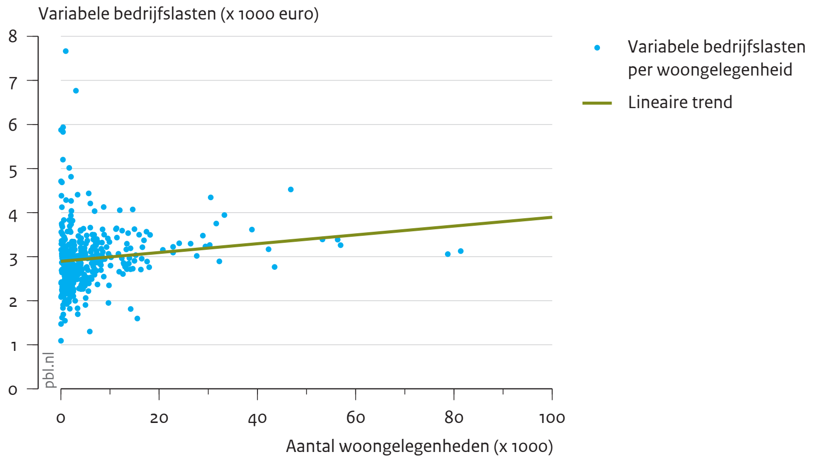
Figuur 3

Aantal corporaties en woningbezit, 1997 - 2010



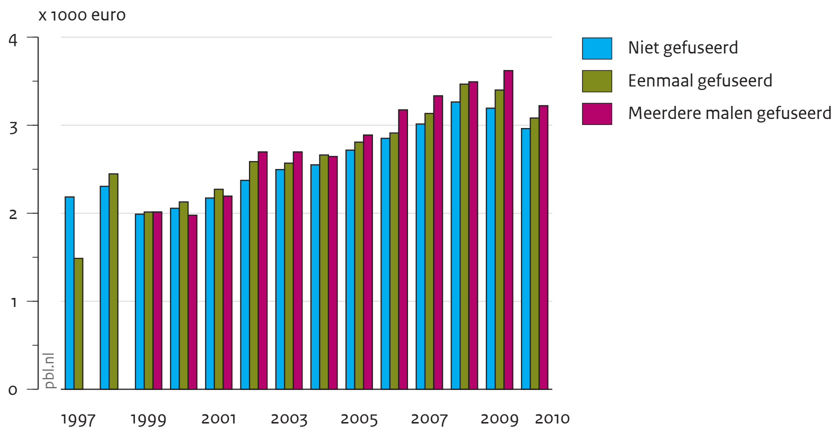
Bron: BBSH, bewerking auteurs

Figuur 4
Corporatiegrootte (aantal woongelegenheden) en variabele bedrijfslasten, 2010



Bron: BBSH, bewerking auteurs

Figuur 5
Variabele bedrijfslasten per woongelegenheid, 1998 - 2010

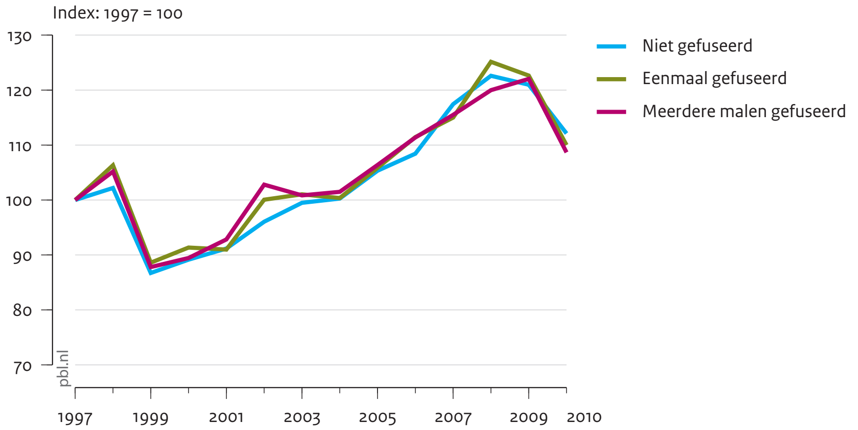


Bron: BBSH, bewerking auteurs

Kijken we specifiek naar gefuseerde corporaties, dan blijken zij gemiddeld hogere bedrijfslasten per woongelegenheid te hebben dan niet gefuseerde corporaties. De corporaties die meer dan één keer zijn gefuseerd stijgen daar nog weer bovenuit. Dit wordt zichtbaar in figuur 5, waarin per jaar alle gefuseerde corporaties die in dat jaar of de daaraan voorafgaande jaren zijn gefuseerd (al dan niet meer dan eens) worden vergeleken met niet gefuseerde corporaties. De groep gefuseerde corporaties wordt dus ieder jaar groter.

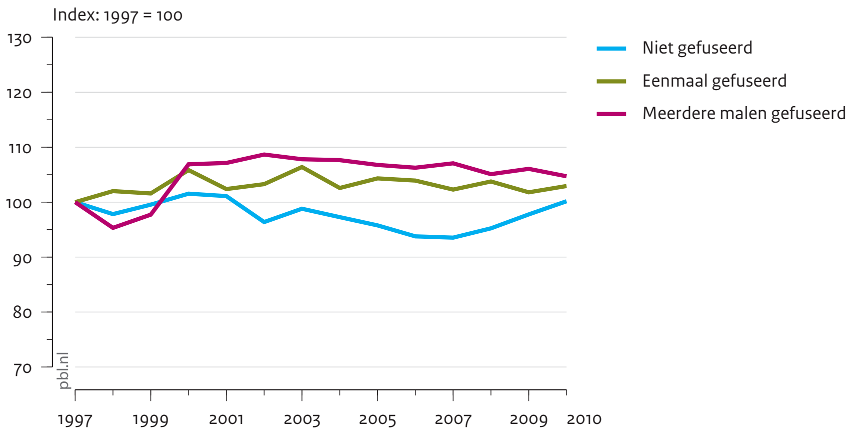
Op basis van figuur 5 kan niet worden vastgesteld of de hogere lasten van fusiecorporaties zijn toe te schrijven aan organisatorische kosten verbonden aan een fusie en de nasleep daarvan. Er vinden immers ieder jaar opnieuw fusies plaats, waardoor er ieder jaar een tiental corporaties zijn die zich in de eerste jaren na de fusie bevinden en daardoor relatief hoge bedrijfslasten kunnen hebben. Daarom hebben we ook gekeken naar de *ontwikkeling* in bedrijfslasten van fusie- en niet-fusiecorporaties.
In figuur 6 en 7 zijn trendlijnen opgenomen die de ontwikkeling van de gemiddelde variabele bedrijfslasten

Figuur 6
Variabele bedrijfslasten corporaties, 1997 - 2010



Bron: BBSH, bewerking auteurs[1]

Figuur 7
Variabele bedrijfslasten per wooneenheid, 1997 - 2010



Bron: BBSH, bewerking auteurs [1]

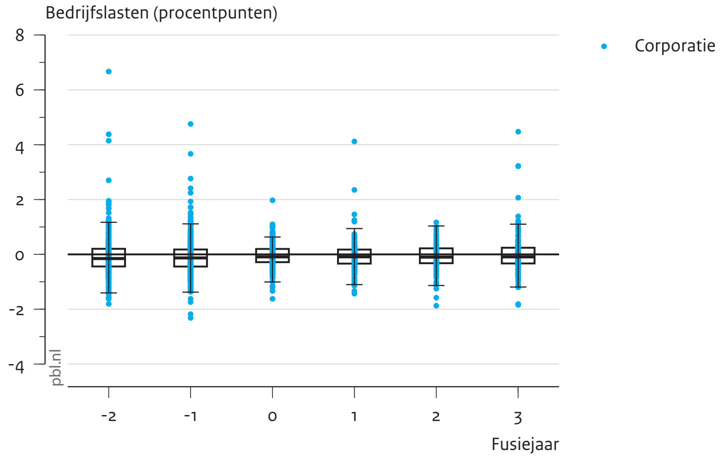
[1] *De groep fusiecorporaties heeft over de hele tijdsreeks dezelfde omvang. Stel dat 3 afzonderlijke corporaties over de periode 1997-2010 in 2010 uiteindelijk zijn gefuseerd dan nemen we voor elk jaar steeds de som van de (voor inflatie gecorrigeerde) bedrijfslasten van die drie corporaties, zelfs als ze nog niet zijn gefuseerd in dat jaar. Drie corporaties worden dus vanaf 1997 al als 1 observatie beschouwd. Dit maakt het mogelijk om de totale bedrijfslasten van de bij de fusie betrokken corporaties voor en na de fusie met elkaar te vergelijken.*

laten zien. Hierin is weer een onderscheid gemaakt tussen niet gefuseerde corporaties, corporaties die een keer zijn gefuseerd en corporaties die meer dan een keer zijn gefuseerd. Het verschil met figuur 5 is dat in de figuren 6 en 7 corporaties voor de hele tijdreeks tot één van de drie groepen wordt gerekend.

Figuur 6 toont de ontwikkeling van de bedrijfslasten gecorrigeerd voor inflatie. Wat opvalt is dat de ontwikkeling van de bedrijfslasten voor de drie groepen nagenoeg gelijk is. Er is hier dus geen evident fusie-effect waarneembaar.
Figuur 6 laat evenwel alle corporaties door elkaar zien en maakt geen onderscheid in omvang, terwijl fusiecorporaties gemiddeld groter zijn (figuur 3). In figuur

Figuur 8

Afwijking variabele bedrijfslasten van fusiecorporaties voor en na de fusie



Bron: BBSH, bewerking auteurs

7 worden daarom de bedrijfslasten per woongelegenheid getoond.

Figuur 7 laat een patroon zien waarbij de bedrijfslasten van gefuseerde corporaties in eerste instantie stijgen, en vanaf 2002 in lichte mate dalen maar wel altijd boven het niveau van 1997 blijven. Er zijn wel fluctuaties jaar op jaar, maar deze zijn beperkt en worden weer gecompenseerd in het volgende jaar.

De niet-gefuseerde corporaties vertonen een heel ander patroon: in eerste instantie stijgen de bedrijfslasten van deze corporaties, maar vanaf 2001 is er sprake van een daling tot een niveau onder dat van 1997. Vanaf 2007 is er wel weer sprake van een stijging van de bedrijfslasten en in 2010 liggen deze weer op het niveau van 1997.

Deze figuren bevestigen dus niet de hypothese dat de bedrijfslasten van corporaties die fuseren, sterker afnemen dan die van niet-gefuseerde corporaties. De bedrijfslasten van niet-gefuseerde corporaties liggen juist onder het niveau van 1997, terwijl de bedrijfslasten van gefuseerde corporaties boven dit niveau liggen. Wel is er vanaf 2002 sprake van een lichte daling van de bedrijfslasten van gefuseerde corporaties en vanaf 2007 een stijging van de lasten van niet-gefuseerde corporaties. Omdat veel corporaties niet direct in 1997 zijn gefuseerd, maar pas een paar jaar later en omdat mogelijk het positieve effect van fuseren pas enkele jaren na de fusie zichtbaar wordt, vanwege aanvankelijke transitiekosten, zou dit erop kunnen wijzen dat fusies wel leiden tot een lichte daling van de bedrijfslasten per wooneenheid.

Tegelijkertijd tonen de figuren dat er belangrijke verschillen bestaan in het niveau van de bedrijfslasten van de corporaties die gedurende de periode 1997-2010 niet zijn gefuseerd en de corporaties die in die periode wel zijn gefuseerd. Corporaties die fuseren hebben over het algemeen hogere bedrijfslasten – mogelijk ook al voor de fusie – wellicht vanwege andere, specifieke kenmerken.

Om te zien of er een verschil is tussen bedrijfslasten voor en na fusie hebben we in figuur 8 de afwijking van de bedrijfslasten van fusiecorporaties in beeld gebracht ten opzichte van het totaal aantal corporaties 2 jaar voor de fusie, tijdens het fusiejaar en 3 jaar na de fusie[3]. Een score boven de 0 betekent dat de bedrijfslasten hoger dan gemiddeld waren. Wat opvalt is dat er veel uitbijters (*outliers*) naar boven zijn één en twee jaar voor de fusie. Dit bevestigt het eerdere geschetste beeld dat er een bepaalde groep met hogere bedrijfslasten is die overgaat tot fusie, waardoor de groep fusiecorporaties gemiddeld jaarlijks hogere bedrijfslasten kent. Maar dit komt niet door de ontwikkeling van bedrijfslasten na fusie, zo lijkt het.

In de regressieanalyses die hierna volgen wordt het effect van fusie geïsoleerd van andere in de tijd variabele en onveranderende factoren.

4 Het effect van fusies op bedrijfslasten: data- en modelbeschrijving

Om het effect van fusies op bedrijfslasten te kunnen bepalen maken we wederom gebruik van de BBSH-data voor de periode 1997-2010. Hiervan is een paneldatastructuur gemaakt, hetgeen wil zeggen dat corporatie X in jaar t als één observatie telt. Hierbij worden de waarden voor corporaties voorafgaand aan de fusie samengenomen, als ware het voor de fusie al één corporatie (zie ook Spang, Arnould & Bazolli 2009). In navolging van eerdere studies naar fusies, laten we corporaties die meer dan eens zijn gefuseerd buiten beschouwing. Het effect van een fusie op de bedrijfslasten werkt meestal meerdere jaren door. Als een bedrijf binnen een paar jaar weer fuseert dan wordt het effect van de tweede fusie mogelijk beïnvloed door het effect van de eerste fusie (zie onder andere Spang, Arnould & Bazolli 2009).

Model

Er zijn multivariate regressieanalyses geschat waarbij variabele bedrijfslasten de afhankelijke variabele vormt en waarbij meerdere verklarende factoren, waaronder het al dan niet fuseren, zijn meegenomen. De variabele bedrijfslasten per jaar (gecontroleerd voor inflatie[4]) zijn uitgedrukt in euro's. Er is gekozen voor de variabele bedrijfslasten (in euro's)[5] en niet voor een verdere uitsplitsing in subposten omdat verschillen in registratie door corporaties de uitkomsten kunnen vertroebelen (zie tekstkader 1).

De fusievariabele is de verklarende (dummy)variabele waarin we vooral geïnteresseerd zijn. Deze is gesplitst in drie afzonderlijke dummies om te kijken of het effect van fusie verandert in de tijd. We onderscheiden het jaar van fusie, 1-4 jaar na het jaar van fusie en 5 jaar of later na de fusie. We veronderstellen op basis van de fusieliteratuur dat tot 4 jaar na een fusie het effect van die fusie zichtbaar kan zijn (Ahuja & Katila 2001; Cloodt, Hagedoorn & Van Kranenburg 2006; Cefis, Sabidussi & Schenk 2007). Het jaar van fusie nemen we apart omdat we veronderstellen dat dan vaak kosten moeten worden gemaakt om de fusie organisatorisch en (soms) fysiek tot stand te brengen.

Om het effect van fusies op bedrijfslasten (zuiver) te kunnen bepalen is het van belang zoveel mogelijk andere relevante variabelen mee te nemen die ook een effect kunnen hebben op de bedrijfslasten. De paneldatastructuur maakt het mogelijk om zogenoemde *fixed effects*-modellen te schatten. Deze bieden de mogelijkheid om in de analyse te controleren voor alle kenmerken van corporaties die tijdens de tijdreeks constant zijn. Dit kunnen bijvoorbeeld de bedrijfscultuur, de omvang van de corporatie, de omvang en aard van het werkgebied en de kwaliteit van de woningvoorraad zijn. De ene corporatie heeft bijvoorbeeld een lastiger te exploiteren voorraad dan de andere, waardoor de bedrijfslasten van deze corporatie structureel hoger kunnen zijn. Door *fixed effects* per corporatie mee te nemen wordt voorkomen dat een deel van de verklaring voor de hoogte van de bedrijfslasten wordt toegerekend aan fusies, daar waar die eigenlijk meer te maken hebben met de (stabiele) kenmerken van de corporatie. Door deze *fixed effects* per corporatie tonen de regressieanalyses alleen de effecten van fusie op de *ontwikkeling* van de bedrijfslasten.

Daarnaast is gecontroleerd voor *time fixed effects*. Dit zijn factoren die in een bepaald jaar effect kunnen hebben op de bedrijfslasten, maar waarvan het effect voor alle corporaties gelijk is. Hierbij moet gedacht worden aan de economische groei, eventuele veranderingen in het BBSH (zo werd de combinatie van wonen en zorg vanaf 2001 een extra prestatieveld), de registratierichtlijnen van het CFV en allerlei andere landsdekkende institutionele wijzigingen. Daarbij is een splitsing gemaakt in de jaardummies voor gefuseerde corporaties en niet-gefuseerde corporaties. Dit is gedaan omdat beide groepen mogelijk een verschillende ontwikkeling hebben doorgemaakt die niet noodzakelijkerwijs toe te schrijven is aan de fusie (zie ook paragraaf 3).

De hoogte van de bedrijfslasten van een corporatie hangt uiteraard sterk af van het aantal woongelegenheden dat de corporatie beheert. Omdat door het voorraadbeleid van corporaties het aantal woongelegenheden onder beheer per jaar kan variëren, is het van belang om ook hiervoor te controleren. Daarom is in het model ook een variabele opgenomen die het aantal woongelegenheden per jaar aangeeft.

De bedrijfslasten van een corporatie kunnen ook worden beïnvloed door het bouwen, slopen, aankopen en verkopen van woningen. Omdat het voorraadbeleid van corporaties per jaar verschilt worden deze effecten niet ondervangen door de *fixed effects* per corporatie. Daarom controleren ook hiervoor in het model. In het geval van sloop en nieuwbouw is gekozen voor het jaar voorafgaand (*lag*) aan de geobserveerde bedrijfslasten gelet op de doorlooptijd van sloop- en nieuwbouwplannen.

Het effect van fusie is bekeken via multiplicatieve modellen. Hiermee wordt verondersteld dat de effecten van fusie op bedrijfslasten relatief zijn: het effect van variabelen hangt af van de absolute omvang van de bedrijfslasten van een corporatie. Het effect van x is dan een percentage waardoor de absolute omvang van het effect afhankelijk is van de absolute totale omvang van de bedrijfslasten van een corporatie. Voor de

multiplicatieve modellen nemen we het natuurlijk logaritme van y[6]. Het basismodel is model 1.

Vervolgens hebben we gekeken of het effect van fusies niet wordt vertroebeld doordat sommige corporaties min of meer worden gedwongen samen te gaan vanwege de financiële positie van een van de fusiepartners (model 2). In dat geval zou een fusie tot hogere bedrijfslasten kunnen leiden, maar dan vooral vanwege ingrepen om het noodlijdende deel weer gezond te krijgen. Om te bepalen of er sprake is van een dergelijk effect, is de solvabiliteit (eigen vermogen ten opzichte van totaal passiva) van de corporaties berekend. Het CFV hanteert een solvabiliteit van ten minste 20 procent als ondergrens voor de sector als geheel[7]. Voor onze analyse hebben we een variabele 'insolvabel' aangemaakt die aangeeft of er minimaal één insolvabele corporatie (een solvabiliteit lager dan 20 procent) bij een fusieproces was betrokken.

Tot slot veronderstellen we dat de ene fusie de andere niet is. Soms neemt een grote corporatie een kleine over en zal het effect op de bedrijfslasten gering zijn. Maar in het geval van een min of meer gelijkwaardige fusie mag worden verondersteld dat de impact op de bedrijfslasten groter is. In model 3 is daarom gecontroleerd voor de 'impact' van de fusie. Dit is gedaan door de grootste bij de fusie betrokken corporatie (in woongelegenheden) af te zetten tegen de som van het aantal woongelegenheden van de overige betrokken corporaties (kan er 1 zijn maar ook meer). Een corporatie van 1000 woongelegenheden die fuseert met twee corporaties, één van 200 en één van 300, heeft een impact van 500 gedeeld door 1000 is 0,5 (of 50 procent). De veronderstelling is dat hoe groter de impact van de fusie, hoe hoger de bedrijfslasten. Immers, de fusie is dan ingrijpender.

5 Het effect van fusies op bedrijfslasten: modelresultaten

Tabel 1 toont de resultaten van de regressieschattingen. Model 1 toont dat fusies hoegenaamd geen effect hebben op de bedrijfslasten. Er zijn geen significante positieve of negatieve effecten. De *corporatie* en de *time fixed effects* hebben veel meer effect op de hoogte en de ontwikkeling van de bedrijfslasten. Wat wel opvalt is dat de verklaringskracht van het model (uitgedrukt door de R kwadraat) relatief beperkt is, ondanks het opnemen van dummy-variabelen voor elke corporatie en voor alle jaren. Dit toont dat de hoogte en de ontwikkeling van bedrijfslasten van corporaties sterk uiteenlopen per jaar.

Model 2 bevat de resultaten met daarin een opsplitsing naar type fusies op basis van de solvabiliteit van de fusiepartners voorafgaand aan de fusie. Het blijkt dat slechts 23 van de 265 fusies zijn met louter solvabele partners. Ook na de uitsplitsing van de fusie-variabelen naar fusies tussen alleen solvabele partners en fusies met minimaal één niet-solvabele partner is er geen significant effect van fusie te zien.

In model 3 is een onderscheid gemaakt in vier groepen fusiecorporaties op basis van percentielwaarden van de 'impact', wat neerkomt op 63 zeer kleine fusies, 69 kleine, 68 middelgrote en 68 zeer grote fusies. Hier valt op dat alleen de groep waar de impact van de fusie het grootst is, in het jaar van fusie een significant lagere ontwikkeling van de bedrijfslasten heeft. Dit valt niet goed te rijmen met de verwachtingen. Immers, een grotere impact zou volgens de verwachting eerder een lastenverhogend effect moeten hebben, zeker in het jaar van fusie. Hier is mogelijk sprake van een *outlier*-effect. Dit lijkt ook te worden bevestigd door het ontbreken van een significant effect van een fusie met een grote impact in de vier jaren na de fusie.

Al met al kan worden gesteld dat fusies geen effect hebben op de bedrijfslasten, maar dat er vele andere factoren zijn die de hoogte van en de ontwikkeling in de bedrijfslasten verklaren. Op het punt van bedrijfslasten leiden fusies gemiddeld genomen tot schaalvoordelen noch -nadelen.

Tabel 1

Resultaten panel-data regressie-analyse met fixed effects voor corporaties

	(1)	(2)	(3)
Jaar van fusie	-0.022		
	(0.022)		
1-4 jaar na fusie	-0.012		
	(0.027)		
> 4 jaar na fusie	-0.011		
	(0.039)		
Jaar van fusie – solvabel		-0.039	
		(0.050)	
Jaar van fusie – niet-solvabel		-0.020	
		(0.024)	
1-4 jaar na fusie – solvabel		-0.076	
		(0.046)	
1-4 jaar na fusie – niet-solvabel		-0.006	
		(0.028)	
> 4 jaar na fusie - solvabel		-0.005	
		(0.085)	
> 4 jaar na fusie – niet-solvabel		-0.011	
		(0.042)	
Jaar van fusie – zeer klein			-0.029
			(0.037)
Jaar van fusie – klein			0.047
			(0.066)
Jaar van fusie – middelgroot			-0.024
			(0.033)
Jaar van fusie – groot			-0.045**
			(0.021)
1-4 jaar na fusie – zeer klein			-0.040
			(0.048)
1-4 jaar na fusie – klein			0.025
			(0.051)
1-4 jaar na fusie – middelgroot			-0.032
			(0.040)
1-4 jaar na fusie – groot			0.019
			(0.035)
> 4 jaar na fusie – zeer klein			-0.048
			(0.056)
> 4 jaar na fusie – klein			0.009
			(0.069)
> 4 jaar na fusie – middelgroot			-0.074
			(0.056)
> 4 jaar na fusie – groot			0.058
			(0.047)
Ln(woongelegenheden)	0.850***	0.849***	0.852***
	(0.052)	(0.052)	(0.052)
% verkochte woningen	0.379	0.378	0.388
	(0.375)	(0.375)	(0.376)
% aangekochte woningen	-0.583**	-0.582**	-0.582**
	(0.263)	(0.263)	(0.263)

Tabel 1 vervolg

% gesloopte woningen (t-1)	0.557	0.556	0.559
	(0.559)	(0.560)	(0.560)
% gebouwde woningen (t-1)	0.074	0.076	0.078
	(0.156)	(0.156)	(0.155)
Time fixed effects gefuseerde corporaties	ja	ja	ja
Time fixed effects niet-gefuseerde corporaties	ja	ja	ja
Corporatie *fixed effects*	ja	ja	ja
Constante	2.068***	2.074***	2.048***
	(0.392)	(0.393)	(0.387)
Observaties	4,302	4,302	4,302
Aantal corporaties	331	331	331
R-squared	0.297	0.297	0.299
Log Likilihood	905.0	906.0	911.9

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Noten

1 Allers en Geertsema (2012) laten echter zien dat na gemeentelijke herindeling ook de kosten van de functie bestuur niet afnemen. Als ergens besparing kan worden verwacht dan is het daar (minder burgemeesters, wethouders en ondersteunende ambtenaren), terwijl besparingen op deze functie niet ten koste hoeven te gaan van de output van de gemeente.

2 De studies van Cebeon (2006) en Bruin (2010) vormen hierop uitzonderingen. Echter, in de studie van Bruin wordt alleen gekeken naar corporaties die in 2006 zijn gefuseerd. Volgens onze gegevens vonden er in 2006 16 fusies plaats (zie figuur 2). Ook in de studie van Cebeon (2006) wordt gekeken naar slechts een beperkt aantal fusiecorporaties (15 in totaal). Bovendien worden die 15 fusiecorporaties niet afgezet tegen de rest van de corporatiesector. Hierdoor ontstaat een reëel gevaar dat geobserveerde ontwikkelingen in bedrijfslasten worden toegeschreven aan fusies, daar waar ze zijn veroorzaakt door andere (algemene) factoren.

3 Zie Allers (2010) voor een vergelijkbare aanpak ten aanzien van de effecten van fusies tussen gemeenten.

4 CPI-index 2006 van het CBS.

5 De bedrijfslasten zijn niet gedeeld door het aantal woongelegenheden omdat deze jaar op jaar behoorlijk blijken te variëren. Om te voorkomen dat die variatie een te groot effect krijgt op de afhankelijke variabele is gekozen voor de absolute variabele absolute bedrijfslasten. Aan de rechterkant van de regressievergelijking is wel gecontroleerd voor het aantal woongelegenheden.

6 Bij een additief model veronderstellen we dat het effect van de onafhankelijke variabelen op de bedrijfslasten lineair is. Dit wil zeggen dat het absolute effect van fusie op de bedrijfslasten altijd even groot is, ongeacht de totale omvang van de bedrijfslasten van een corporatie. Bij een additief model heeft de regressiefunctie de volgende vorm: y = a + b*X. Bij een multiplicatief model is dat: y = a *b*X.

7 Het CFV bepaalt een ondergrens voor de solvabiliteit met de volkshuisvestelijke exploitatiewaarde (dus niet de marktwaarde) als waarderingsgrondslag. Hierbij houdt het CFV ook rekening met het risicoprofiel van de corporatie. Hierdoor varieert de ondergrens van globaal 15 procent tot soms wel 25 procent. Omdat wij niet voor de gehele periode beschikken over het risicoprofiel van corporaties, kunnen we ook geen corporatie- en jaarspecifieke ondergrenzen bepalen. Daarom is gekozen voor een voor alle corporaties gelijke ondergrens van 20 procent.

Literatuur

Ahuja, G. & R. Katila (2001), 'Technological acquisitions and the innovation performance of acquiring firms: a longitudinal study', in *Strategic Management Journal*, 22: 197-220.

Allers, M. (2010), 'Gemeentelijke schaalvergroting levert geen geld op', in *ESB* 95(4586): 341-342.

Allers, M. & B. Geertsema (2012), 'Kabinet rekent zich rijk met gemeentelijke opschaling', in *MeJudice*, 9 november 2012.

Bortel, G. van, D. Mullins & V. Gruis (2010), 'Change for the better? – making sense of housing association mergers in the Netherlands and England', in *Journal of Housing and the Built Environment*, 25: 353-374.

Bruin, A. (2010), *Functioneren na fusie: fictie of feit?* Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.

Cebeon (2006), Effecten fusies corporaties op maatschappelijke prestaties. Amsterdam: Cebeon.

Cefis, E., A. Sabidussi & H. Schenk (2007), 'Do mergers of potentially dominant firms foster innovation', Discussion Paper Series no. 07-20. Utrecht: Tjalling C. Koopmans Research Institute.

Cloodt, M., J. Hagedoorn & H. van Kranenburg (2006), 'Mergers and Acquisitions: thier effect on the innovative performance of companies in high-tech industries', in *Research Policy*, 35: 642-654.

Conijn, J. (2005), *Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing*. Amsterdam: RIGO.

Felsö, F., H. de Groot en A. van Heezik (2011). Benchmark gemeentelijk afvalbeheer. IPSE Studies Research Reeks 2011-6. Delft: Technische Universiteit Delft.

Hakfoort, J., M. van Leuvensteijn & G. Renes (2002), *Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiëntie*. Den Haag: CPB.

Hulst, B.L. van en H. de Groot (2011), *Benchmark burgerzaken*. IPSE Studies Research Reeks 2011-7. Delft: Technische Universiteit Delft.

Koolma, R. (2008), *Verhalen en prestaties: een onderzoek naar het gedrag van woningcorporaties*. Rotterdam: Kapsenberg van Waesberge b.v.

Priemus, H. (2012), 'Opgaven voor de Parlementaire Enquête Woningcorporaties', in *ESB* 97(4642): 498-501.

Spang, H.R., R.J. Arnould & G.J. Bazolli (2009), 'The effect of non-rural hospital mergers and acquisitions: an examination of cost and price and outcomes', in *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 49(2009): 323-342.

Bijlage 1: definities

Lonen en salarissen
Deze post betreft de jaarlijkse lonen en salarissen exclusief de sociale lasten. Ook de bezoldiging van directeur-bestuurders wordt onder deze post verantwoord. Reis- en verblijfkosten, kosten voor opleidingen, presentie- en vacatiegelden, vergoedingen aan (vrijwillige) bestuursleden en commissarissen en overige personeels- en bestuurskosten worden onder 'overige bedrijfslasten' verantwoord.

Sociale lasten
Deze post betreft de sociale lasten van het uitvoeringsorgaanwerknemersverzekeringen de Inspectie der Directe Belastingen.

Pensioenlasten
Ten laste van deze post komen de door de corporatie verschuldigde pensioen- en VUT-premies en de eventuele dotaties aan de voorziening pensioenen. Een vrijval van de voorziening pensioenenkomt ten gunste van deze post.

Variabele lasten
De variabele lasten bestaan uit de lonen en salarissen, sociale lasten en pensioenlasten, de onderhoudslasten en de overige bedrijfslasten.

Bruto bedrijfslasten
De bruto bedrijfslasten bestaan uit de lonen en salarissen, de sociale lasten en pensioenlasten en de overige bedrijfslasten. De bruto bedrijfslasten zijn gelijk aan de variabele lasten minus de onderhoudslasten.

Netto bedrijfslasten
De netto bedrijfslasten bestaan uit de bruto bedrijfslasten verminderd met de ontvangen vergoedingen voor geleverde diensten, de overige bedrijfsopbrengsten en de geactiveerde productie voor het eigen bedrijf.

Totale bedrijfslasten
Afschrijvingen (im)materiële vaste activa
Overige waardeverandering (im)materiële vaste activa
Erfpacht
Lonen en salarissen
Sociale lasten
Lasten onderhoud
Bijzondere waardeverandering vlottende activa
Overige bedrijfslasten
Sector specifieke heffingen

Totale bedrijfsopbrengsten
Huren
Vergoedingen
Overheidsbijdragen
Verrekening DKPH-complexen
Verkoop onroerende zaken
Wijzigingen onderhanden werk
Geactiveerde productie t.b.v eigen bedrijf
Overige bedrijfsopbrengsten

Lasten onderhoud
Onder lasten onderhoud worden de kosten verantwoord van materiaal en diensten door derden van het uit te voeren onderhoud, alsmede voor zover van toepassing dotaties aan dan wel vrijval van de voorziening onderhoud. Rekening dient te worden gehouden met de afbakening tussen enerzijds het hier op te nemen onderhoud en anderzijds met investeringen. Deze afbakening is op basis van de richtlijn RJ 645 in uitwerkingen nader toegelicht en zal door de corporatie in een interne richtlijn verder zijn geoperationaliseerd. Uitgaven voor 'facelift' en 'revitalisering' worden in dit verband onder onderhoudskosten opgenomen en niet geactiveerd als investeringen. Het onrendabele deel van de voor activering in aanmerking komende investeringen, wordt verantwoord onder de eerder genoemde kostenposten 'overige waardeveranderingen van (im) materiële vaste activa' of mutatie actuele waarde. De kosten van de eigen werkorganisatie (technische dienst) worden opgenomen in de posten lonen en salarissen, sociale lasten en overige bedrijfslasten. Bijzondere waardeveranderingen van vlottende activa: onder deze post zijn de (mogelijke) jaarlijkse waardeveranderingen van de vlottende activa opgenomen.

Overige bedrijfslasten
De overige bedrijfslasten omvatten alle kosten die zijn gemaakt in het kader van de gewone bedrijfsuitoefening, en welke kosten niet zijn onder te brengen bij de eerder genoemde kostenposten.
Voorbeelden hiervan zijn:
- huisvestingskosten;
- vergoedingen aan commissarissen en (vrijwillige) bestuursleden;
- overige personeelskosten, waaronder tijdelijk ingehuurd personeel;
- algemene kosten, waaronder automatiserings-, advies- en accountantskosten;
- zakelijke bedrijfslasten (verzekeringen, belastingen);
- kosten van leveringen en diensten;
- extern gemaakte voorbereidende projectkosten, voor zover (nog) niet geactiveerd.

Onderhanden werk
De term onderhanden werk wordt gebruikt in de financiële administratie van organisaties. Het onderhanden werk geeft aan hoeveel werkzaamheden zijn verricht waarvoor nog geen factuur gestuurd is naar de opdrachtgever. Er is echter wel opdracht verkregen voor de werkzaamheden.

Wijziging in onderhanden werk
Tussentijdse resultaatnemingen bij onderhanden projecten worden onder deze post verantwoord. Indien er bij gecombineerde bouwprojecten tussentijds resultaat wordt genomen op de koopwoningen ligt het voor de hand tevens een deel van een mogelijk verlies door waardevermindering (de onrendabele top) tussentijds in de winst- en verliesrekening (onder overige waardeveranderingen van materiële vaste activa) te verantwoorden (naar rato van de winstneming op de koopwoningen). Volgens richtlijn RJ 645-216 dient overigens de verkoopwinst op de koopwoningen en de onrendabele top op de huurwoningen met elkaar gesaldeerd te worden bij de bepaling van een waardeverminderingsverlies op het moment dat de verplichting tot realisatie van het gecombineerde bouwproject wordt aangegaan.

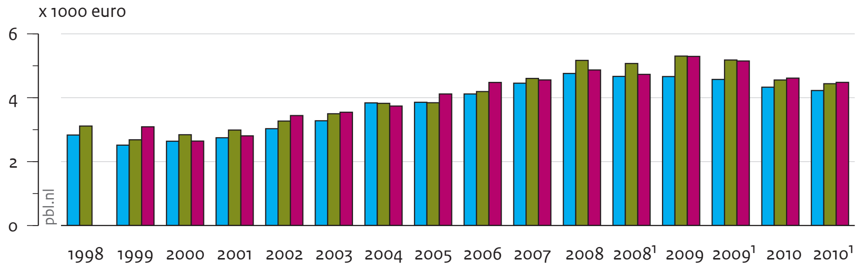
Geactiveerde productie ten behoeve van het eigen bedrijf
Onder deze post worden geactiveerde uren van een technische dienst en/of van een ontwikkelafdeling verantwoord. Er vindt derhalve geen saldering plaats met bijvoorbeeld de posten lonen en salarissen en overige bedrijfskosten.

Bijlage 2: resultaten verschillende definities bedrijfslasten

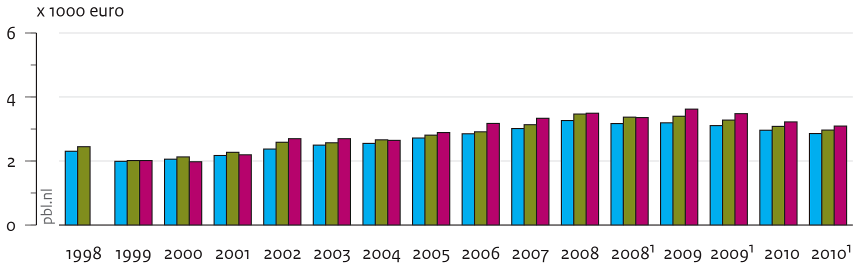
Figure 1.1

Bedrijfslasten per woongelegenheid, 1998 - 2010

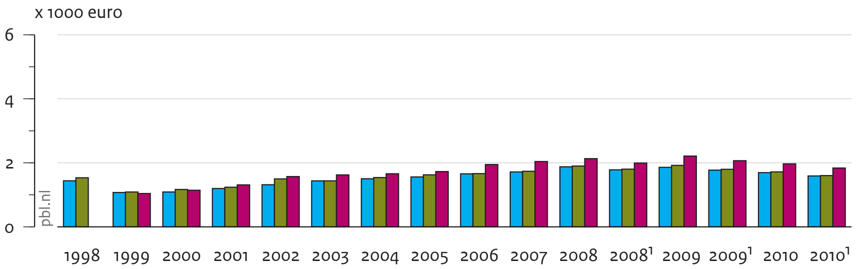
Totaal bedrijfslasten



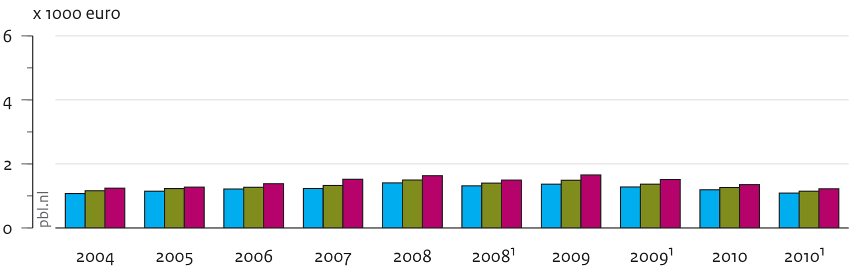
Variabele lasten



Bruto bedrijfslasten (=variabele lasten, exclusief onderhoud)



Netto bedrijfslasten (=bruto minus aftrekposten opbrengsten)



Niet gefuseerd
Eenmaal gefuseerd
Meerdee malen gefuseerd

[1] = exclusief leefbaarheidsinvesteringen

Bron: BBSH, bewerking auteurs

Planbureau voor de Leefomgeving

Postadres
Postbus 30314
2500 GH Den Haag

Bezoekadres
Oranjebuitensingel 6
2511 VE Den Haag
T +31 (0)70 3288700

www.pbl.nl

Juli 2013